

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Reformasi keuangan daerah telah melahirkan berbagai kebijakan yang mendorong pemerintah daerah untuk meningkatkan pengelolaan keuangan daerah dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Salah satu kebijakan yang menyertai reformasi keuangan daerah adalah lahirnya otonomi daerah yang ditandai dengan munculnya Undang-Undang No. 22 tahun 1999 yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 yang telah diubah menjadi Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Dikeluarkannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah yang kemudian direvisi dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah dimana Pemerintah daerah berhak untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat tercapainya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta semua masyarakat, serta meningkatkan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (Erstelita Tria, 2015).

Otonomi daerah ditandai dengan adanya penyerahan kewenangan daerah dan penyerahan sumber-sumber pembiayaan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Prinsip dasar dalam pemberian otonomi ini didasarkan atas pertimbangan bahwa hanya daerah yang lebih mengetahui semua kebutuhan dan standar pelayanan bagi masyarakat di daerahnya. Dengan adanya otonomi daerah, setiap daerah diharapkan dapat memenuhi kebutuhannya sendiri tanpa bergantung pada dana yang diberikan oleh Pemerintah Pusat atau Provinsi (Ernawati, 2017). Peraturan Pemerintah (PP) No. 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah menjelaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatuhan.

Pemberlakuan otonomi daerah di Indonesia bertujuan untuk mencapai kemandirian keuangan daerah. Halim dan Kusufi (2012) menyatakan bahwa kemandirian keuangan daerah (otonomi fiskal) menunjukkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam membiayai sendiri kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan yang diperlukan daerah. Semakin besar PAD yang diperoleh Pemerintah Daerah daripada bantuan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah atau pihak eksternal maka daerah tersebut dapat dikatakan sebagai daerah yang mandiri (Ernawati, 2017).

Pendapatan asli daerah (PAD) merupakan hal utama yang digunakan untuk mengukur tingkat kemandirian keuangan daerah yang merupakan sumber pembiayaan yang benar-benar digali dari daerah itu sendiri, sehingga dapat mencerminkan kondisi riil daerah. Apabila struktur PAD kuat, maka daerah tersebut memiliki kemampuan pembiayaan yang kuat. Sementara dana alokasi umum (DAU) dan dana alokasi khusus (DAK) serta berbagai bentuk transfer lainnya dari pemerintah pusat hanya bersifat mendukung bagi pelaksanaan pemerintah dan pembangunan daerah. Jika PAD yang diperoleh daerah itu tinggi sedangkan DAU dan DAK yang diterima rendah maka hal tersebut menandakan tingkat ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat dalam pembiayaan daerahnya semakin kecil. Dengan semakin kecilnya tingkat ketergantungan tersebut, maka suatu daerah dapat dikatakan mandiri Mauliana (dalam Putri Iksari, 2015).

Pendapatan asli daerah (PAD) adalah suatu penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah yang dapat dipisahkan menjadi empat jenis yaitu pajak daerah, retribusi daerah, bagian laba usaha daerah dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah (Halim, 2002: 64). Pendapatan asli daerah yang memiliki kapasitas fiskal rendah cenderung mengalami tekanan fiskal yang kuat Adi (dalam Ariani dan Putri, 2015). Rendahnya kapasitas ini mengindikasikan tingkat kemandirian keuangan daerah yang masih rendah. Sehingga dalam upaya peningkatan tingkat kemandirian keuangan daerah, pemerintah daerah dituntut untuk mengoptimalkan potensi pendapatan yang dimiliki salah satunya dengan memberikan proporsi belanja daerah yang lebih

besar untuk sektor-sektor yang produktif. Pergeseran komposisi belanja ini ditujukan untuk peningkatan komposisi modal. Wong (dalam Ariani dan Putri, 2015), menemukan bahwa pembangunan infrastruktur industri mempunyai dampak yang nyata terhadap kenaikan pajak daerah. Semakin tinggi tingkat investasi modal diharapkan mampu meningkatkan tingkat partisipasi (kontribusi) publik terhadap pembangunan yang tercermin karena adanya peningkatan pendapatan asli daerah (Mardiasmo, 2002).

Namun, dalam implementasi otonomi daerah terdapat kendala yang dihadapi salah satunya adalah adanya disparitas (kesenjangan) fiskal antardaerah. Sumber penerimaan daerah dalam konteks otonomi dan desentralisasi fiskal saat ini masih didominasi oleh bantuan dari Pemerintah Pusat baik dalam bentuk DAU, DAK dan bagi hasil. Secara rata-rata nasional, PAD hanya memberikan kontribusi 12-15% dari total penerimaan daerah, sedangkan kurang lebih 70% masih mengandalkan bantuan dari Pemerintah Pusat (Kemendagri).

Dana alokasi umum (DAU) dan dana alokasi khusus (DAK) sendiri merupakan dana perimbangan yaitu dana yang bersumber dari penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan ke daerah. DAU dialokasikan ke daerah dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka desentralisasi, sedangkan DAK dialokasikan kepada daerah untuk membantu membiayai kebutuhan tertentu (Halim, 2002: 64).

Saruc dan Sagbas (dalam Ariani dan Putri, 2015), mengemukakan bahwa dana transfer dari pemerintah (intergovernmental transfer) dapat menjadi substitusi ataupun dapat menjadi stimulus dalam belanja daerah. Apabila efek substitusi ditemukan maka pemerintah daerah akan mengeluarkan pengeluaran yang lebih sedikit dibandingkan dengan dana transfer dari pemerintah pusat yang mereka terima yang dapat menurunkan penerimaan pajak. Sebaliknya apabila efek stimulus yang ditemukan, diharapkan pemerintah daerah dapat meningkatkan pajak daerahnya.

Pemberian dana alokasi umum (DAU) ini diharapkan benar-benar dapat mengurangi kesenjangan fiskal horizontal, sehingga daerah mempunyai tingkat kesiapan fiskal yang relatif sama dalam mengimplementasikan otonomi daerah. Daerah diharapkan mampu mengalokasikan sumber dana ini pada sektor-sektor produktif yang mampu mendorong pada peningkatan investasi di daerah dan juga pada sektor yang berdampak pada peningkatan pelayanan publik, yang harapannya juga dapat meningkatkan kontribusi publik terhadap pajak. Kemandirian daerah menjadi semakin tinggi seiring dengan meningkatnya kapasitas fiskal daerah, dan pada gilirannya tanggungan pemerintah untuk memberikan DAU bisa dikurangi. Namun realitas menunjukkan bahwa dalam perkembangannya daerah tidak menunjukkan adanya peningkatan kemandirian. Pemberian DAU yang seharusnya menjadi stimulus peningkatan kemandirian daerah, justru direspon berbeda oleh daerah. Daerah tidak menjadi lebih mandiri namun semakin bergantung pada pemerintah pusat Adi (dalam Ariani dan Putri, 2015).

Penelitian yang sama telah dilakukan sebelumnya oleh Nyoman Trisna dan Leny Suzan (2015) melakukan penelitian tentang Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Terhadap Kemandirian Keuangan Daerah. Penelitian ini menggunakan variabel dependen kemandirian keuangan daerah, sedangkan variabel independennya pendapatan asli daerah. Dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa pendapatan asli daerah secara simultan berpengaruh terhadap kemandirian keuangan daerah.

Marizka (2013) melakukan penelitian tentang Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus Terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah. Variabel dependen dalam penelitian ini adalah kemandirian keuangan daerah, sedangkan variabel independennya pendapatan asli daerah, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus. Dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa pendapatan asli daerah berpengaruh signifikan positif terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah, dana bagi hasil dan dana alokasi umum tidak berpengaruh signifikan terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah, dana alokasi khusus berpengaruh signifikan negatif terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah.

Susanti, dkk (2016) melakukan penelitian tentang Pengaruh Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus Terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah. Penelitian ini menggunakan variabel dependen kemandirian keuangan daerah, variabel independen pendapatan asli daerah, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah dan dana

alokasi umum berpengaruh positif terhadap tingkat kemandirian keuangan daerah, sedangkan dana alokasi khusus tidak berpengaruh tingkat kemandirian keuangan daerah. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah penulis menggunakan seluruh Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah sebagai tempat penelitian dan waktu penelitian tahun 2014-2016.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut diatas, penulis terdorong untuk melakukan penelitian yang berjudul: **“ANALISIS PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH, DANA ALOKASI UMUM, DAN DANA ALOKASI KHUSUS TERHADAP TINGKAT KEMANDIRIAN KEUANGAN DAERAH (Studi Empiris Pada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2014/2016)”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan pada kabupaten atau Kota di Jawa Tengah ?
2. Apakah Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap Tingkat kemandirian Keuangan pada Kabupaten atau Kota di Jawa Tengah ?
3. Apakah Dana Alokasi Khusus berpengaruh terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan pada Kabupaten atau Kota di Jawa Tengah ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Menganalisis apakah Pendapatan Asli Daerah berpengaruh terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah.
2. Menganalisis apakah Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah.
3. Menganalisis apakah Dana Alokasi Khusus berpengaruh terhadap Tingkat Kemandirian Keuangan Daerah.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan diatas, maka manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagi Pemerintah

Dapat menjadi acuan bagi pemerintah daerah dalam menciptakan kemandirian keuangan daerah, mengoptimalkan potensi daerah dan kesejahteraan daerahnya.

2. Bagi Akademisi

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan pandangan dan wawasan tentang tingkat kemandirian keuangan daerah di provinsi Jawa Tengah.

3. Bagi Penelitian Selanjutnya

Sebagai bahan referensi dan data tambahan bagi peneliti lainnya yang tertarik pada bidang kajian ini.



## **E. Sistematika Penulisan**

### **BAB I            PENDAHULUAN**

Dalam bab ini membahas tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan skripsi.

### **BAB II           TINJAUAN PUSTAKA**

Dalam bab ini membahas tentang tinjauan pustaka yang dilanjutkan dengan penelitian terdahulu, pengembangan hipotesis, dan kerangka pemikiran.

### **BAB III          METODE PENELITIAN**

Dalam bab ini berisi tentang desain penelitian, populasi dan sampel, teknik pengambilan sampel, jenis data dan sumber data, teknik pengumpulan data, definisi operasional variabel dan pengukurannya serta metode analisis data.

### **BAB IV          ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN**

Dalam bab ini membahas mengenai data yang digunakan, pengolahan data tersebut dengan alat analisis yang diperlukan dan hasil analisis data.

### **BAB V           PENUTUP**

Dalam bab ini menyajikan kesimpulan dari hasil penelitian yang diambil dari bab analisis data dan pembahasan penelitian. Selain itu, juga dikemukakan keterbatasan

penelitian serta saran-saran yang bermanfaat bagi pihak-pihak lain dikemudian hari.